

Introducción al Análisis Sistémico del Gobierno Nacional

JUAN IGNACIO JIMENEZ

- GOBIERNO COMO CONDICIONAMIENTO.
- ESTADO Y GOBIERNO NACIONAL.
- A. El todo y la parte.
- B. La Nación como sistema.
- C. El Estado como sistema.
- D. Esbozo del sistema gubernamental.



Juan Ignacio Jiménez Nieto ha autorizado la publicación en "Apuntes" (bajo el título "ad hoc" de "Introducción al Análisis Sistemático del Gobierno Nacional") del borrador del Capítulo V, Sección 1, de su libro en preparación sobre "Sistemas Administrativos".

El texto aquí reproducido corresponde al comienzo de la Segunda Parte, titulada "Teoría de la Administración Gubernamental". En ella se particularizan para el Gobierno Nacional los principios del análisis sistémico, generalizados en la Primera Parte del libro a todas las instituciones administrativas de la vida social.

Dicha generalización incluye, fundamentalmente, el concepto mismo de institución administrativa como ámbito de la administración sistémica. Por institución administrativa se entiende en el texto "toda persona jurídica organizada formal y establemente con individuos que asumen misiones definidas, interrelacionadas y orientadas a la transformación de insumos en productos según pautas condicionables de optimización gerencial". Esta definición interrelaciona cinco criterios reduccionistas del fenómeno administrativo que corresponden a otros tantos enfoques particularizados por las distintas ciencias sociales: transformación de insumos en productos (I-P), conductas (C), decisiones (D), organización (O) y normatividad (N), en una interacción sincrética que es la columna vertebral del libro. Para precisar el sentido y alcances de esa interacción se utiliza y desarrolla el concepto de sistema como "conjunto de elementos en interacción holística, aislados de su circunstancia por una frontera de porosidad variable, a través de la cual los elementos propios del sistema, todos ellos en relación de interdependencia o interacción primaria, influyen y son a su vez influidos, por retroalimentación, por los elementos de otros sistemas paralelos, o por los que, como partes de otros conjuntos más amplios o supersistemas, circundan, envuelven y ambientan al sistema". El único término que puede requerir explicación previa en esta lectura es el de holismo, del que se hace uso constante en el texto, pues ni oliste en castellano ni se recoge en la mayor parte de los diccionarios. Pero el de Oxford lo define como: "propiedad de la naturaleza a formar conjuntos que valen más que la suma de sus partes" y esta definición es suficiente para permitir el rediseño de toda la teoría sistémica.

El autor se reserva todos los derechos y prohíbe expresamente toda reproducción, cita o referencia fuera del contexto de este borrador fragmentario de trabajo. Se compromete, sin embargo, al publicarse el libro, a hacer especial referencia a esta difusión anticipada de ideas preliminares del texto definitivo.

A lo largo de toda la primera parte del libro se ha puesto especial empeño en identificar al Gobierno Nacional como una institución administrativa más, a la que son aplicables todos los caracteres genéricos de ésta: personería jurídica, transformación de insumos en productos según criterios de optimización, organización formal, burocracia, toma de decisiones y ejercicio de una capacidad reglada y discrecional. En esta segunda parte el propósito es precisamente el contrario: examinar cuanto de típico y sui generis tiene el fenómeno interdisciplinario del gobierno soberano como ejemplo único e irrepetible de la fauna institucional.

La tesis central que desde ahora nos ocupará es la de que en el Gobierno Nacional coincide la doble función de gobierno hacia afuera y hacia adentro o, por decirlo en términos más conocidos, una capacidad de "imperium" y una capacidad de "gestión". Todo cuanto

atañe a la segunda función (relación insumo-producto, tecnología, definición de roles, comportamientos, decisiones y normatividad interna o estatutaria) es estrictamente institucional y, por tanto, homologable con la gestión administrativa de cualquier otra institución, tal como ésta ha sido definida. Todo cuanto concierne a la primera (soberanía, determinación y salvaguardia del interés público, maximización de la función de utilidad social) es única y privativa del Gobierno soberano, en los términos en que la soberanía ha sido también definida anteriormente como un salto discontinuo hacia el extremo de la autonomía política. Sin embargo, las conexiones entre estas dos funciones, la administrativa o de gestión y la política de "imperium" o mando, mantienen 'asociadas ambas capacidades en la unidad esencial de un Gobierno Nacional infraccionable, sin que ello impida defender, no sólo la distinción analítica entre

política y administración, sino, incluso, la tipificación de ciertas estructuras gubernamentales como correspondientes respectivamente a una y a otra función.

El objeto de esta segunda parte es, por tanto, doble: a) examinar las funciones, órganos, decisiones y normas propias del gobierno hacia afuera (con lo que el estudio se mantiene predominantemente dentro del marco del análisis político) y b) reevaluar sus mecanismos propios de gestión —sistemas de insumos y de equilibrio micro-administrativo— con lo que el estudio se reasocia a los postulados sincréticos de la teoría general de la administración institucional, aunque bajo modalidades genuinas y propias de la institución gubernamental.

GOBIERNO COMO CONDICIONAMIENTO

1. Estado y Gobierno Nacional

a. El todo y la parte

Confundir el todo con la parte no supone siempre juicio errado, con tal de que ésta sea capaz de refundir en su propia esencia la de aquél, e infundir vida al todo. Para cualquiera la cabeza de la Mona-Lisa o el busto de César representan, no sólo una mujer y un hombre completos, sino esos dos seres inconfundibles e irrepetibles que fueron cada uno; al contemplarlos como bustos no sentimos la menor sensación de amputación o fragmentación del todo, porque automáticamente trasponemos la visión plástica a una idea corporal integral. Incluso si Leonardo completase hoy su lienzo es muy posible que la visión del cuerpo integro no añadiese un solo ápice a la imagen, que ya hemos hecho nuestra en su integridad, de esa grácil napolitana con sólo ver su cabeza. El efecto automáticamente contrario nos produce la Victoria de Samotracia: más allá de la armonía genérica de las formas, quedamos presos de la duda sobre la mujer misma, aunque sólo le falta la cabeza. Y es que la cabeza, con ser anatómicamente una sola parte, anticipa, representa, incorpora, resume, califica y define al todo humano.

Confundir al Gobierno Nacional con el Estado, con la Nación, con la economía social o con el ordenamiento jurídico es cosa frecuente —por ese mismo fenómeno de trasposi-

ción— cuando llega a ser cabeza de todas esas cosas; y las voces que se elevan en contra de la confusión lo hacen, no tanto por las razones ontológicas de distinción entre la parte y el todo, cuanto por las éticas de negarle al Gobierno la condición de cabeza.

En su dimensión ontológica el Gobierno Nacional es, en efecto, sólo un elemento más de los que operan en el ámbito de cualquiera de esos recintos sistémicos. Nación, Estado, Macroeconomía, Economía Social y Ordenamiento Jurídico son sistemas sociales que sirven de objeto de conocimiento a las correspondientes ciencias básicas; dentro de ellos, el Gobierno puede jugar un papel más o menos importante, sin dejar de ser por ello mero elemento de cada sistema. Precisamente en torno a la relevancia relativa de ese elemento se construyen algunas de las tipologías gubernamentales o estatales de las que aquí nos ocuparemos, sin perder por ello su connotación esencial de parte respecto al todo. Pero debemos estar también prestos a procesar intelectualmente la equiparación del todo a la parte, si queremos reconciliar las más valiosas construcciones de las teorías del Estado, del Derecho, de la Hacienda Pública o de la Comunidad Nacional con el Modelo de Gobierno intervencionista que nos proponemos desarrollar.

b. La Nación como sistema

El concepto de Nación reclama los valores espirituales y culturales de la comunidad: incorpora al esquema interdisciplinario las categorías genuinas de la psicología social. La Nación es comunidad de vida y conciencia de misión común, apoyada en su historia y proyectada al porvenir; "plebiscito continuado" en expresión de Renán; esperanza de un mejor destino colectivo (DEL VECCHIO, 1935), y proyecto común de vida hacia el futuro; "las naciones —dice ORTEGA— se forman y viven de tener un programa para mañana" (1921, pg. 34). Nación es sentido compartido de pertenencia al cuerpo social más allá de los vínculos familiares, jurídicos, políticos o económicos. La Nación, y no el Estado, es el asiento primigenio del sentido de patria, arraigado en la tradición de la gesta y en el voluntarismo de la supervivencia como grupo histórico.

En este sistema de valores el Gobierno Nacional puede jugar cualquier papel, desde el de su catalizador o inspirador efectivo, hasta el de verdugo. En el primer caso es cabeza efectiva de la Nación, como lo ha venido sien-

do el Gobierno israelí de la Nación judía; en el segundo podrá ser cabeza del Estado y del Derecho y guillotina, al mismo tiempo, de las cabezas de la nacionalidad, como lo fue literalmente Carlos V al cortar "legalmente" como Gobierno español las cabezas de la Nación castellana. De modo que, frente a la Nación como sistema, el Gobierno puede operar como un elemento impredecible: inerte o activo, holístico esencial o radical; puede operar desde dentro o desde fuera de la frontera —de la nacionalidad, no del Estado, que puede ser otra— o simplemente no existir. Para la Nación esquimal el Gobierno Norteamericano tiene probablemente un valor sistémico muy distinto del que tiene el Gobierno Británico para los ingleses. Los hombres que se han inscrito como líderes en la historia de sus pueblos no lo han sido tanto por personificar a sus Estados en cuanto titulares de un gobierno más o menos efímero, sino por haber "encabezado" el sentimiento nacional de sus patrias (Churchill, De Gaulle, Nehru o Mussolini). Esto es perfectamente compatible con que algunos de ellos las hayan llevado al engrandecimiento y otros a la ruina, porque los resultados históricos no son anticipables a la hora de brotar o reverdecir el sentimiento de nacionalidad.

Esto dicho, el tema de la Nación, pese a su atractivo sociológico, queda excluido de toda ulterior consideración y asimilado al de sociedad o sistema social general, puesto que lo que en ningún caso puede ser es un ámbito administrativo. En una teoría general de sistemas administrativos el concepto de Nación es, no ya periférico, sino plenamente extraño. El único interés por traerlo aquí a colación es el de que quede claramente separado de otros conceptos que pueden tomarse, y de hecho se toman, como más o menos equivalentes —muy en particular el de Estado— y que sí tienen, en una u otra forma, dimensión administrativa.

De inmediato surge la cuestión de por qué entonces, usamos en este estudio el término Gobierno Nacional cuando descartamos el término Nación como utilizable para el análisis administrativo y cuando decimos que frente a ella el Gobierno es un elemento errático e impredecible. La respuesta es bastante desconsoladora y sólo opera por reducción al absurdo, después de descartar tres posibilidades:

a) la de llamarle Gobierno a secas, porque, aun recurriendo a la artimaña tipográfica de

escribirlo con mayúscula sería imposible de distinguir del género predicado en la Teoría General y hecho extensivo al gobierno de cualquier institución.

b) la de llamarle Gobierno del Estado, porque, además de su poco frecuente uso —que sería lo menos grave— se presta a confusión con los gobiernos de los Estados miembros de una Federación.

c) la de llamarle Gobierno Central, que es la denominación más frecuente, porque precisamente el Modelo Gubernamental aquí incluido entiende la centralización-descentralización y la concentración-desconcentración, como procesos dinámicos (ENTRENA, 1971) tramitables en "continuos" que se acotan en los extremos utópicos de la absoluta centralización o la absoluta descentralización. En particular el Modelo pone especial interés en distinguir, dentro de las actividades que desempeñan los "Gobiernos" a) unas funciones propiamente gubernamentales, que son las destinadas, como ya va dicho, a condicionar la actividad de los gobernados y que se proponen como centralizadas; y b) unas funciones de gestión productiva, que nada tienen ya que ver con la función de "gobierno" y para las que se postula la descentralización. Resulta por eso conveniente no confundir las posiciones positivas con las normativas, mezclando teoría y modelo y llamando ahora Gobierno Central a lo que se propone que sea tan sólo una parte (la verdadera parte gubernativa) del actual híbrido productivo-normativo que son los gobiernos centrales.

Ahora bien, descartadas esas tres posibilidades, y ante la pobreza lexicológica del caso, la de mantener el nombre de Gobierno Nacional parece la menos mala: precisamente por ser académicamente disparatada y, pese a ello, relativamente frecuente y unívoca en el lenguaje corriente, no induce a confusión al nivel especulativo ni al práctico. En todo caso, será éste un aspecto más de los muchos que en esta teoría queden pendientes de revisión.

c. El Estado como sistema

Frente a la Nación como ideología o sentimiento, el Estado se nos aparece como "ser", esto es, pleno de realidad ontológica inteligible aunque no sensible (DEL VECCHIO, 1935). Si la Nación "se siente", el Estado "se vive". Puede por ello faltarle al hombre la primera, pero no escapar al segundo. El Esta-

do es estructura, organización, poder efectivo, medios para fines, realidad objetiva desprendible de las vivencias personales. El Estado existe pese al ciudadano y aún contra él, porque éste "es" —aunque no se sienta— parte de aquél (t).

El Estado es un sistema de elementos heterogéneos en interacción. Dos de esos elementos —población y territorio— aparecen como pasivos, infraestructurales o permanentes ("coeficientes", o "presupuestos de hecho" los llama DEL VECCHIO), dóciles al análisis especulativo, histórico y fenomenológico; pero los demás —cuántos y cuáles— siguen siendo objeto de penosa tramitación intelectual. Situación ésta tan azarosa como comprensible, puesto que territorio y población, aparte de ser elementos dotados de realidad sensible y evaluable cualitativa y cuantitativamente, carecen de sentido dinámico para vertebrar, por interacción primaria, un sistema holístico que trascienda el hecho real de una población asentada. La determinación del elemento Integrador, holístico incremental, esencial o radical, ha venido a ser así la piedra filosofal cuya búsqueda ha movilizad a todas las ciencias sociales. Para los politicólogos ese tercer elemento puede ser desde el contrato social hasta el poder, la coerción, la autoridad o la fuerza que se ejerce en y sobre el territorio y la población. Hegel lo definió como "la astucia" (TOUCHARD, 1958). Los sociólogos lo entienden como asociación (MAC IVER y PAGE, 1959); para HELLER (1934) es la organización de la acción colectiva. Para los juristas, el centro de imputación del orden jurídico vigente en el territorio y al que queda sujeta la población (CARRE DE MALBERG, 1920; ORLANDO y JELLINEK, 1921; DEL VECCHIO, 1935; Kelsen, 1944). Para los economistas ha venido siendo, alternativamente, el agente consumidor, productor, asegurador, cambista o redistribuidor que llamamos Fisco (NAHARRO, 1949, pgs. 32-52); para los psicólogos una exigencia humana de dominación; y así sucesivamente. A nivel axiológico, el pensamiento humano ha corrido toda la escala cromática, desde el enfoque iusnaturalista que ve en el Estado el presupuesto necesario de preservación del orden y la paz (GROCIO, 1625) hasta el comunista que lo define como el instrumento de opresión al servicio de la clase social en el poder (ALEXANDROV, 1959). Pero parece evidente que todas esas categorías no son elementos reales, sino atributos o funciones del tercer elemento primario, que

es el Gobierno Nacional, y que sólo por extensión puede confundirse con la totalidad del Estado. Por eso dice Laski que el Estado no es otra cosa que el conjunto de actuaciones del Gobierno (CARRO MARTINEZ, 1957, pg. 202), lo que significa sencillamente que quien ejerce el poder o la autoridad, quien ejercita su astucia, quien representa al orden jurídico, quien oprime o da la paz, quien consume, produce y cambia, quien satisface la necesidad psicológica de dominación, quien actúa, en fin, en el Estado, es el Gobierno. Por eso ha podido escribir DUVERGER (1961) que "el término poder designa, a la vez, al grupo de gobernantes y a la función que ejercen, porque el poder tiene un carácter organizado y estructurado" (pg. 70). Y ARISTOTELES fue más claro todavía (al menos hasta donde pueda ser exacta la traducción disponible) al decir que "Puesto que régimen y gobierno significan lo mismo y **gobierno es el elemento soberano de las ciudades, necesariamente será soberano o un individuo, o la minoría o la mayoría**" (pg. 80).

Y es que el Gobierno Nacional no sólo es un elemento más del Estado, ni siquiera sólo el más importante. El Gobierno Nacional, a diferencia del territorio y de la población, es una Institución sistémica, y consecuentemente el único subsistema del Estado. El territorio es esencialmente incapaz de ser concebido sistémicamente, y la población, cuando se institucionaliza en entidades gobernables, deja de ser también "población" para convertirse en un enjambre de unidades microadministrativas, cada una de las cuales es capaz de actuar como sistema frente a las demás y frente al gobierno. De modo que, en términos institucionales, los tres elementos clásicos que la teoría política atribuye al Estado —gobierno, territorio y población— pierden sentido, para dar paso a un número ilimitado de instituciones administrativas, una de las cuales es el Gobierno Nacional, que siempre es institución y siempre es gobierno, y en quien confluyen la autoridad, el poder, la fuerza, la organización y la mayoría de los atributos que. Por extensión, se predicen del Estado y que, en nuestra teoría, se definen como condicionamiento (2).

La sinonimia entre Gobierno y Estado aparece así unas veces en la literatura como equiparación deliberada del todo con su parte más activa o representativa, y otras como mera confusión semántica en la que más o menos deliberadamente incurren los mismos que in-

sisten en mantener la distinción —incluyendo al presente autor— a fin de no complicar el discurso alterando el sentido literal de frases hechas que resultan necesarias como tipos ideales para construir la teoría. En el primer caso, el carácter dinámico y polimorfo del Gobierno como agente activo del Estado, líder y soberano de su población y de su territorio y, más aún, como representante del Estado frente a sus congéneres, hace comprensible, y hasta cierto punto justificable, ese mimetismo conceptual del que FRIEDRICH acusa principalmente a los europeos (3); porque ello puede no tener mayores consecuencias que las de identificar a la familia con su jefe, a la empresa con su gerencia o a la iglesia con su vicario. En el lenguaje corriente, incluso en la misma esfera política, la confusión está plenamente generalizada y admitida (4); esta identificación se procesa, en teoría administrativa, por la vía de la decisión retenida o delegada, de la organización piramidal, de la jerarquía normativa o por cualquier otro de los mecanismos de subordinación y vinculación de los órganos institucionales. Sin embargo, en ocasiones la sinonimia puede ocultar graves trampas políticas, como ocurre, por ejemplo, con la evolución de la doctrina anarco-comunista, que ha pasado de negar la totalidad del Estado a reforzar la hipótesis de un Estado sin Gobierno. Más grave aún, puede también representar una deliberada posición de aniquilamiento de todo valor extragubernamental dentro del Estado, como hace el totalitarismo. De ambas posiciones, la anarquista y la totalitaria, nos ocuparemos más adelante en cuanto concepciones asistémicas del Gobierno Nacional. Pero en la mayor parte de los casos tendremos que convivir con la confusión, a nivel semántico, entre Estado y Gobierno, por simple principio de economía conceptual; es evidente, por ejemplo, que lo que todo el mundo quiere significar por Estado-Gendarme es Gobierno-Gendarme, o por Estado-providente Gobierno-providente, y no valdría la pena la distorsión terminológica a fuer de purismo conceptual (5).

El gobierno juega pues, en cuanto elemento del Estado como sistema político, un rol muy diferente del que desempeña en el sistema psicológico de la nacionalidad. Desaparece aquí todo sentido de aleatoriedad o titubeo para convertirse en el elemento esencial del Estado. No hay Estado sin Gobierno y éste es siempre "cabeza" de aquél. Todo intento de colocarlo fuera de la frontera (Gobierno en

el exilio) es pura quimera política. Los llamados Gobiernos en el exilio pueden retroalimentarse con los elementos políticos endógenos del Estado establecido, pero no entran en interacción primaria y por tanto no pueden ser nunca verdaderos Gobiernos. Volviendo al ejemplo de De Gaulle, durante la ocupación alemana no hubo más gobierno francés que el de Vichy, y el llamado Gobierno que se instaló en Londres pudo ser cabeza de la Resistencia (que fue Nación y patria) pero no cabeza del Estado. Tuvo que operar a través de la frontera porosa del Canal de la Mancha para dinamizar desde fuera los elementos internos del Estado francés (su población asentada en su territorio), destruir el sistema y construir un nuevo Estado. La Cuarta República representó así una mutación radical respecto del sistema anterior (revolución con cambio del sistema) y no reforma, modernización o cambio dentro del sistema, porque se produjo abrupta y discontinuamente, en el momento mismo en que De Gaulle asumió el Gobierno del Estado Francés. A nivel de la Nación, en cambio, los efectos de la acción de De Gaulle desde Londres se hicieron sentir desde el primer momento, porque el caudillo estaba "dentro" de la Nación Francesa y pudo operar, sin solución de continuidad, sobre ella, desde uno y otro lado de un canal que separaba Estados pero no Naciones; la Nación francesa siguió siendo la misma a ambos lados de la frontera y antes y después de la Guerra.

a) Sobre el concepto sistémico del Estado existe poca controversia (6). Cualesquiera que sean los elementos primarios que se le pretendan asignar (y esto sí que parece ser, según acabamos de indicar, materia discutible) aparecen nítidas todas las propiedades sistémicas. La interacción primaria es presupuesto del Estado como "ser" y HELLER lo expresa literalmente: "al analizar la organización, el pueblo, el territorio y los órganos del Estado" —que son los elementos por él escogidos para elaborar su teoría— "no hay que olvidar en ningún caso que estos elementos del Estado sólo adquieren plena verdad y realidad en su recíproca interacción" (pág. 256). Sería interesante, por lo demás, indagar qué tipo de "holismo" se encierra tras la frase "plena verdad y realidad" ¿significa eso que sin interacción todos o algunos de esos elementos no valen nada, o valen sólo a medias? Podríamos aceptar que el primero de esos elementos —la organización— exige un holismo

radical, porque sin los demás componentes se vacía plenamente de contenido; en tanto que para la población y el territorio se trata de un holismo incremental, porque la interacción añade valor al que ya es propio de cada una (una población que habita un territorio organizado realiza mejor su destino común que sin organización). En cuanto a la frontera del sistema, pocas son tan obvias como las del Estado, y su porosidad se acrecienta *pari passu* con la consolidación de las relaciones internacionales; incluso la retroalimentación con los elementos extranjeros representa para muchos países una relación dinámica tanto o más intensa que la que existe entre los elementos endógenos, dando lugar al fenómeno de la "alienación" que tanto perturba a los países del hoy llamado Tercer Mundo. La homeostasis del sistema permite la supervivencia del Estado frente al cambio incremental; una afirmación en tal sentido la hace DEL VECCHIO cuando fundamenta la personalidad del Estado en el hecho de que "el Estado conserva constantemente sus derechos y obligaciones... a pesar del cambio continuo de sus funcionarios, de sus ciudadanos e incluso también de su territorio" (pgs. 116-117); donde DEL VECCHIO dice "derechos y obligaciones" —producto de su concepción jurídica del Estado— podemos poner cualesquiera otros de sus atributos permanentes —poder, autoridad, etc.— y tendremos definida la homeostasis del Estado como sistema.

La concepción sistémica del Estado supera así las objeciones levantadas por el historicismo y levanta las suyas propias contra éste. Escuchemos de nuevo a HELLER: "las formas históricas de actividad... como el Estado, no pueden ser comprendidas, ni menos aún interpretadas... con las categorías de la serie temporal. Sólo pueden aprehenderse por medio del análisis de la interrelación que actualmente existe en la estructura social efectiva, por medio, diríamos, de un corte transversal practicado en la corriente de la historia. Este corte no nos revela un caos, sino una conexión ordenada de efectividad, con algún grado de estabilidad, en cuya conexión las formas particulares... se condicionan recíprocamente". Lo que esto significa, naturalmente, es que el Estado, en cuanto mero devenir histórico procesado según categorías cronológicas no puede constituir un sistema, porque el observador historicista carece de instrumentos metodológicos para diseñarlo —y hacerlo nacer— como tal.

b) Pero el Estado, además de ser un sistema real —y precisamente por serlo— es también una institución. Si saltamos ahora del análisis de los elementos reales primarios —gobierno, territorio y población— al análisis institucional, podemos encajar al Estado en la Teoría General de la Primera Parte y en el concepto interdisciplinario de institución. De un Manual mexicano (PORRUA, 1966, pg. 101) recogemos esta definición: "organización de hombres que sirven en un territorio determinado, sujetos a una autoridad para obtener una finalidad común de convivencia dentro de las directivas de un orden jurídico". Es fácil asimilar estas especificaciones propias de la institución estatal (organización, población, territorio, autoridad, finalidad, convivencia, orden jurídico) a las categorías típicas de la teoría institucional (I-P, O, C, D, N).

Resulta interesante comprobar cómo las distintas teorías del Estado resaltan unos u otros de los elementos genéricos de esta teoría. Así, HELLER —que acabamos de notar que incluye la organización como uno de los cuatro elementos primarios de su concepción sistémica— nos dice que "el género próximo del Estado es la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica con respecto a todas las demás organizaciones es su calidad de dominación territorial soberana" (pg. 255) con lo que en Heller se hacen explícitos los elementos (O) y (D) de la teoría general, al mismo tiempo que postula su filiación al género institucional.

Ahora bien, resulta que Heller es uno de los más genuinos representantes de la teoría realista y estructuralista del Estado, y por tanto opositor de las concepciones idealistas, como la de Dilthey, a quien no regatea críticas (1934, II, 3); y, sin embargo, a la hora de buscar en las tesis de este último (DILTHEY, 1883) los elementos genéricos de su teoría institucional, nos encontramos, no sólo con que "la consideración teórica de la organización social encuentra su centro en la doctrina del Estado" (pg. 61), sino con una elaboración del rol (C) que se anticipa varios años a las que, arrancando de Max Weber, consideramos como pioneras de la teoría administrativa. Dice textualmente: "La misma persona indivisa es, al mismo tiempo, parte de una familia, director de una empresa, miembro de un ayuntamiento, partícipe de una asociación eclesástica ... así, la voluntad de una persona puede

encontrarse entretejida de múltiples maneras y actúa en cada una de esas urdimbres por medio de la asociación dentro de la cual se encuentra ... Una mirada a la sociedad nos muestra en primer lugar un mismo universo de relaciones imperceptiblemente pequeñas, rápidamente pasajeras ... y relaciones permanentes ... Sobre todo en la familia, en el Estado, en la iglesia y en las corporaciones, se acoplan las voluntades en asociaciones ... que son formaciones permanentes" (pg. 80). Hasta aquí están explícitos el elemento (C) y el atributo de permanencia necesaria del elemento (O) de la Teoría General. Pero más adelante nos agrega que la "asociación" —sustentada en los hechos psíquicos o sentimientos de comunidad y de dominación-dependencia— se constituye por una "conexión de fin": "El brazo del poder pone en movimiento una voluntad orientada hacia un fin y mantiene sujetos a los sometidos, porque ello constituye un medio (Ip) para un nexo final (P) que habrá de realizarse" (pg. 96), con lo que hace aparecer el elemento genérico I-P de nuestra ecuación. Y todavía a continuación nos trae la función $O = f(I - P)$ al describir cómo "el nexo final provoca en el ordenamiento de los individuos que le están sometidos ... una estructura, y así tenemos que la característica de fin condiciona a su vez la conexión estructural" (pg. 87).

Probablemente el elemento genérico más hipertrofiado de la teoría institucional del Estado sea el jurídico. El factor (N) prendió en el pensamiento sociológico europeo con intensidad similar a la que lo han hecho el factor (C) o el (D) en el norteamericano contemporáneo, lo que significa, en su extremo, que toda la teoría del Estado puede ser reducida a teoría del Derecho con el mismo vigor —y rigor— con que puede serlo a la teoría de la Conducta o de la Decisión política.

El representante más notable de esta hipertrofia es Kelsen. La fusión kelseniana de Estado y Derecho arranca de una idealización del Estado como concepto perteneciente al mundo del espíritu y cuyo único carácter distintivo radica en su capacidad normativa; los elementos del Estado no son verdaderos elementos reales, sino atributos de un sistema jurídico reconducido a la unidad que es el Estado. En consecuencia, gobierno o poder, población y territorio son también puras categorías ideales que representan, respectivamente, la validez del sistema jurídico y su cobertura

personal y espacial. Así "el derecho positivo se identifica con el Estado histórico" porque "el Estado sólo existe en cuanto que es derecho positivo" (KELSEN, 1944, II).

La posición de Kelsen ha sido ampliamente criticada por los propios juristas con instrumentos propios de su oficio. Aquí nos bastará con considerarla como innecesaria para construir una teoría jurídica del Estado. No es preciso llegar a confundir Estado y Derecho para poder construir una teoría monista de aquél con puros ingredientes jurídicos, de igual manera que se construye la teoría de la economía pública sin necesidad de confundir Estado y Economía Social. JELLINEK (1903), por ejemplo, ve en el Estado una doble naturaleza, jurídica —"Corporación territorial dotada de un poder de mando originario"— y social —"asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio"— y desarrolla en consecuencia una Teoría Jurídica y una Teoría Social destinadas a confluir en una doctrina general del Estado, lo que no impide el que, siendo como fue jurista, utilice casi exclusivamente el método jurídico en el desarrollo de toda su doctrina. La teoría jurídica del Estado es, para Jellinek, una teoría del conocimiento normativo en la que el Estado fabrica al Derecho para luego someterse a él en un acto de autolimitación; de manera que reduce el papel del Derecho a un "deber ser" del Estado, cuidándose mucho de distinguirlo del "ser", que es extra-jurídico y social.

Esta manera de enfocar el problema nos parece la más oportuna. Como ya dijimos, el monismo disciplinario es el único camino posible para levantar sobre columnas sólidas una cobertura sincrética. Al reafirmar (NI) sobre sus propios fundamentos epistemológicos se construye uno de los pilares del enfoque interdisciplinario de la institución estatal, y como tal lo utilizaremos en el desarrollo subsiguiente. Lo que sí importa anotar desde ahora es que, a efectos de teoría administrativa, al ámbito del Estado no puede ingresar otro derecho que el positivo, de modo que todo nexo entre derecho positivo y derecho natural en cualquiera de sus manifestaciones —"escolasticismo", "ius gentium", iusnaturalismo racionalista, etc.— (HERNANDEZ GIL, 1971, I, cap 1), se procesa a través de la frontera del sistema institucional, como retroalimentación con el mundo de valores éticos, filosóficos o mo-

ESTUDIOS Y NOTAS

rales de la sociedad y más aún de la frontera del Estado. Esto no significa, por supuesto, romper la unidad del Derecho como sistema social, tal como ya se indicó previamente, sino que la teoría administrativa "hace suyo" el fragmento del sistema jurídico que es el derecho positivo y deja fuera de su propio ámbito los demás elementos – extra-administrativos – del derecho y de todas las demás ciencias.

La naturaleza institucional del Estado hay que buscarla, como ya se dijo en la Teoría General, en la naturaleza del producto (P). Si el Estado es institución y creación humana, su teleología es su justificación radical. La unidad del Estado, dice JELLINEK (1903) reside en la "categoría de finalidad". El Estado requiere y exige la existencia de fines, a cuya determinación y especificación se han aplicado con ahinco, cada una dentro de sus propios términos de referencia, la Filosofía del Derecho, el Derecho Político y el Constitucional, la Historia Política, la Ética y la Sociología Política. De tan abundante competencia interdisciplinaria brotan multitud de términos, más o menos asimilables, como "bien público", "bien común", "interés público", "bienestar colectivo", "paz social", "coordinación de intereses", "interés general" y tantos otros relacionados o derivables, de una u otra manera, de la distinción romana entre lo público y lo privado y de la formulación tomista del fin del Estado. La Summa Theologica señala la "diferencia específica o cualitativa, no sólo cuantitativa, entre el bien común y el bien privado" (GALAN GUTIERREZ, 1961, Vol. II, pg. 349) (7) porque "el bien de la comunidad y el bien singular de una persona no difieren sólo según las categorías de mucho y poco sino según una diferencia formal" (Summa Theologica 2a. 2ae., q. 58, art. 7 ad. 2).

Esta es la frase clave. El Interés público, tal como se define aquí, no es una suma de intereses privados, sino una categoría polar,

que, frente al interés privado, define el continuo del interés social. No existe acción comunitaria alguna que sea absolutamente pública sin atisbo de algún Interés individual diferenciarse, ni acción individual en la que no sea detectable algún grado de interés comunitario.

Toda la teoría sistémica del Estado en su dimensión estática es reconducible al análisis de los productos, insumos, tecnología, organización, conductas, decisiones y normas destinadas a esa salvaguardia; y en su dimensión dinámica, al análisis de las interacciones intra y extrafronterizas que contribuyen a su homeostasis, transformación y cambio. En la medida en que el Gobierno Nacional represente el elemento integrador y holístico del Estado, la teoría del Gobierno se monta sobre una doble perspectiva: la de la institución gubernamental, sujeta, como todas las demás instituciones a sus propias reglas del juego (elementos, interacción, frontera, retroalimentación y dinámica del Gobierno como una institución más de la comunidad) y la del papel que le corresponde jugar en el plano superior del sistema que es la totalidad del Estado.

d. Esbozo del sistema gubernamental

Ahora bien, si el Gobierno Nacional es, al mismo tiempo, un sistema institucional y un elemento primario de otro que también lo es, resulta que Estado y Gobierno están entre sí en la relación de sistema a subsistema (o de supersistema a sistema). Esta constatación es primordial para todo el análisis político y administrativo posterior, porque, de una parte, toda la teoría empírica que aquí se delineará supone la porosidad de la frontera gubernamental para retroalimentarse con los demás elementos propios del sistema político representados en el Estado; y, consecuentemente, todo el análisis administrativo del Gobierno Intervencionista que aquí se propone como Mo-

Introducción al Análisis Sistémico del Gobierno Nacional

délo requiere la existencia de órganos y procesos que hagan posible la retroalimentación continua entre gobernante y gobernados como condición necesaria de supervivencia de un sistema político abierto.

Llegamos ahora al nudo de nuestro tema. La figura 1 representa los diversos ámbitos sistémicos que parecen necesarios para poner en perspectiva al Gobierno Nacional. El Estado (E) aparece como un sistema del supersistema o envolvente que es la Sociedad (S). Dentro del Estado opera un número potencialmente ilimitado de instituciones administrativas, agrupadas en las dos categorías de gobernante y gobernado. El gobernante por antonomasia es el Gobierno Nacional (GN) y a él se asimilan, en la medida y bajo las restricciones que luego se dirán, otras estructuras gubernativas de ámbito sub-estatal. Los gobernados son todas las instituciones administrativas tal cual fueron definidas y representadas en la figura por (go); y a ellas se asimilan también, en el marco político general, los individuos no institucionalizados.

La figura vincula al gobernante con los gobernados en el ámbito del Estado mediante una doble corriente, indicada por dos flechas, que representan el condicionamiento (K) como producto, resultado o fin de la acción del gobierno, y la retroalimentación (R) como posibilidad e intensidad de la participación del gobernado en la función de gobierno. La retroalimentación está referida, naturalmente, al gobierno como sistema, respecto del cual aquélla es un elemento exógeno que penetra o no en su esencia dependiendo de la porosidad de la frontera; parece innecesario advertir que respecto del ámbito estatal esa retroalimentación entre gobernante y gobernado no lo es tal, sino función tan endógena y primaria como lo es el condicionamiento.

Retroalimentación y condicionamiento son los elementos dinámicos del Estado como sistema, representables como fuerzas o vectores;

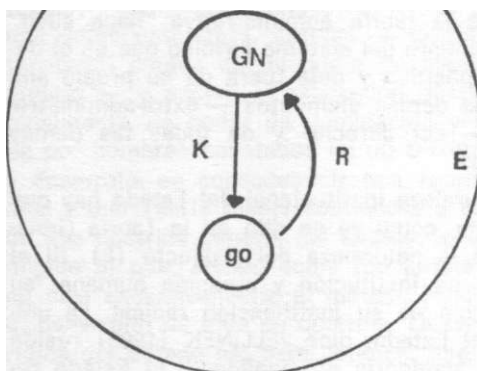


FIG. 1

han de ser entonces contruidos como valores continuos y enmarcados dentro de las categorías polares correspondientes. La dinámica del Estado concreto puede interpretarse entonces en términos de variaciones, a lo largo de uno y otro continuo, hacia uno y otro de sus respectivos extremos. Con ello usamos los continuos, al nivel de esta Parte Especial, en los mismos términos genéricos en que quedaron definidos como "carriles por los que transita el proceso de cambio".

a) El continuo de la retroalimentación encarrila la titularidad del poder y da sentido dinámico al planteamiento estático que, desde ARISTOTELES, está encerrado en el callejón sin salida de las formas estratificadas de gobierno. En su forma estática, la titularidad del poder sólo se incorpora en formas alternativas, cada una de las cuales representa una discontinuidad o categorización absoluta con relación a las demás. La tipología aristotélica

fue tan oportuna en concreciones discontinuas que prácticamente agotó las posibilidades de la teoría estática: gobierno de uno, de las minorías o de las mayorías, que da lugar a "monarquía", "aristocracia" y "politeia" ("república" en la traducción utilizada) cuando sus titulares miran al interés común, y a "tiranía", "oligarquía" y "democracia" cuando el poder se desvía en la búsqueda del interés del monarca-tirano, del de los ricos o del de los pobres (Política, pg. 81) (8).

De tal terminología, que hereda y corrige las cinco especies de PLATON (monarquía, aristocracia, oligarquía, democracia y tiranía. Libros Cuarto y Octavo) (9) han surgido tantas interpretaciones como autores han querido ensayar sus plumas (10). De todas las examinadas nos quedamos con la de PARKINSON (1960) quien, después de avisar que las formas griegas "no se usan siempre en exactamente el mismo sentido", considera posible, basándose en los criterios que ellos "percibieron" hablar de Monarquía, Despotismo o Dictadura, de Feudalismo, Aristocracia u Oligarquía y de Democracia, Democracia Representativa y Anarquía (pg. 12). Lo importante es que, a fin de cuentas, las formas de Parkinson son tan discontinuas como las griegas, pues da de cada una una definición precisa, aunque acto seguido reconozca que ninguna de ellas se da pura en la práctica, sino mezclada con elementos de las demás. Pero una mezcla o combinación al azar de elementos no es, en modo alguno, un continuo.

Con una teoría estática de ese tipo no podemos llegar más lejos de la formulación de ciertas hipótesis sobre la sucesión cíclica de esas formas de gobierno (el conflicto interno del sistema monárquico fuerza su ruptura para dar paso a un sistema aristocrático, el cual, a su término, será sucedido por una democracia cuyos excesos reconducen a la anarquía y de aquí a la dictadura). Lo que es peor, carecemos de instrumentos normativos para orientar el cambio. El epílogo del libro de PARKINSON (1960) —quien como JHERING, es maestro en escribir "en serio y en broma"— deja en nuestras manos la desalentadora conclusión de que ninguna de esas formas de gobierno es, definitivamente, mejor ni peor que las demás (11); por eso cada una de ellas ha tenido y seguirá teniendo su turno histórico, hasta que la ciencia política sea capaz de dar respuesta atinada al casi infinito número de cuestiones planteables según las exigencias de la estática comparativa.

La limitación congénita de la teoría clásica de las formas de gobierno es doble. En primer lugar, confunde el ejercicio real del poder con la participación en el mismo, como si autocracia significase que sólo uno gobierna y nadie participa y democracia que todos gobiernan porque todos participan. Y en segundo término, fija su tipología en términos de legitimidad "al tiempo del acceso", con lo que resulta esencialmente discontinua, en lugar de fijarse en el grado de participación que, en cada momento histórico, puede tener el gobernado en la función de gobierno. Todo esto significa, en términos sistémicos, que se desconoce la existencia de una frontera de porosidad variable entre gobernante y gobernado, a través de la cual el Gobierno se retroalimenta en mayor o menor medida con los valores sociales y políticos —las "demandas" y "los apoyos" según la nueva politología— de la comunidad gobernada.

La formulación dinámica de una teoría sobre la titularidad del poder exige un enfoque distinto. La titularidad del ejercicio del poder corresponde siempre a una institución, que es por supuesto el Gobierno y no el Estado. El Gobierno Nacional (GN) es "una persona jurídica, organizada formal y establemente con individuos que asumen misiones definidas, interrelacionadas y orientadas a la transformación de insumos en productos, según pautas condicionables de optimización gerencial". Nótese que en esta definición caben todas las formas aristotélicas, que la palabra clave al aplicarla a (GN) es "condicionable" y que la última diferencia con las demás instituciones administrativas está tan sólo en la naturaleza del producto, que es gobernar a los demás. La legitimidad o ilegitimidad en el acceso al poder o la presencia o ausencia de unos u otros órganos de gobierno no tienen valor en sí mismos, sino tan sólo en cuanto influyan de una u otra manera en las posibilidades y eficacia de la participación del gobernado por retroalimentación con el gobernante.

La teoría de Montesquieu es sólo utilizable, en términos sistémicos, en cuanto presunción "iuris tantum" de que la división de poderes facilita la retroalimentación, cosa bien poco cierta en buen número de Estados organizados formalmente en forma democrática. Un gobierno instaurado ilegitimamente puede, de hecho, operar con un grado de porosidad fronteriza mayor que uno legítimo, permitiendo un grado de participación popular en la toma de decisiones gubernamentales más amplio

que el establecido en un régimen constitucional. Naturalmente que también puede ocurrir lo contrario y que hasta lo probable es que así sea; pero no va este libro destinado a presentar un balance histórico de ambos platos sino a señalar una gama de posibilidades analíticas.

La dinamización de la titularidad del poder por el carril de la retroalimentación significa entonces, tan sólo, que, a escala positiva, el Gobierno Nacional, como concreción histórica, opera más o menos próximo a uno u otro de los extremos del continuo; y, a escala normativa, que el cambio (dentro del sistema) puede ir orientado hacia una mayor permeabilidad o impermeabilidad a la retroalimentación, a partir de un punto histórico de partida.

Ya quedó dicho que la doble característica de los extremos del continuo es el ser antitéticos y utópicos. La sociedad urbana de Redfield o la sacra de Becker son tan utópicas como la competencia perfecta o el color blanco absoluto, y no puede afianzarse doctrina alguna que utilice cualquiera de ellas como modelo normológico puro. Aislar el extremo del continuo y exigirlo como categoría absoluta es encerrar la realidad en la mazmorra de la utopía, porque ninguna doctrina puede proponerse "urbanizar" o "ruralizar" íntegramente una comunidad, ni monopolizar o concurrenciar absolutamente una economía; tan sólo podrá proponerse avanzar en esa dirección a lo largo del continuo que cada polo forma con su antítesis, obligándose a reconocer la existencia de esta última en mayor o menor grado

Nominar los extremos del continuo de la retroalimentación es difícil empeño, porque todos los vocablos en uso tienen serias limitaciones. Para no apartarnos ahora del tema central usaremos, para representarlos a beneficio de inventario, los de "dictadura" y "democracia plena", posponiendo su examen y entendiendo que dictadura significa negación de toda retroalimentación por impermeabilización de la frontera gubernamental y la democracia plena representa un caso de porosidad de tal magnitud que equivale a su desaparición como frontera, con lo que todos los gobernados entran a formar parte del gobierno como institución.

La sustitución de las discontinuas formas aristotélicas de la titularidad del poder por unas categorías polares como las aquí usa-

das obliga a revisar la base misma sobre la que aquéllas fueron construidas. Lo que importa señalar no es si la titularidad se la reserva un monarca o se la reparte una oligarquía, sino si, en uno u otro caso, el gobernado participa en ese ejercicio mediante los instrumentos o válvulas de regulación del condicionamiento a que aludiremos más adelante. En su obra postuma, NEUMANN (1957, cap. XI) define la dictadura como "el gobierno de una persona o de un grupo de individuos que se arrogan el poder dentro del Estado y lo monopolizan, ejerciéndolo sin restricciones", lo que deja en claro que lo relevante no es el número de gobernantes, sino la falta de retroalimentación. Esta es, naturalmente, nuestra concepción institucional del gobierno. No tiene sentido decir que gobierna un hombre solo, pues jamás es ese el caso. Gobierna siempre una institución administrativa, cuyo producto es condicionar. Las dictaduras pueden revestir toda la gama formal de las formas aristotélicas, incluyendo las formalmente democráticas: basta para ello establecer ciertos mecanismos de acceso al Congreso que garanticen la fidelidad a la línea del gobierno; más aún, puede bastar, tan sólo, con que el mismo partido político conquiste simultáneamente los tres poderes del Estado para que exista la potencialidad de una dictadura de partido que no se retroalimenta con la participación de las minorías. Tampoco tiene sentido decir —y a lo anotamos— que en la democracia gobiernan todos; sólo gobiernan los que son parte de la institución que es el Gobierno, estén situados en uno u otro de sus órganos ejecutivos, legislativos o judiciales.

El término dictadura parece el más adecuado para representar la falta absoluta de retroalimentación. Dictar no es oír, sino puramente ser oído; condicionar, sin ser condicionado.

Pero tan pronto como escapamos de los extremos del continuo, empezamos a pisar terreno firme en la vía sistémica. Desde que damos el primer paso a partir del extremo dictatorial encontramos un sistema aubernamental que podemos llamar, con DAHL y LINDBLOM (1963), "jerárquico", caracterizado por un grado tan escaso de retroalimentación que los gobernados no controlan la acción del Gobierno. De igual modo, al escapar de la democracia plena,

encontramos en su proximidad a la "poliarquía", o régimen político en el que los gobernados son capaces de efectuar ese control. Pero para que exista poliarquía, y eso es lo que importa ahora reseñar, no solamente no hace falta que se dé la democracia plena, sino que es imposible que exista, pues sigue existiendo la frontera del Gobierno, aunque con la porosidad necesaria para permitir la participación. (12)

- b) El continuo del condicionamiento permite procesar la extensión e intensidad de la acción del Gobierno, vale decir, la cantidad y calidad del producto gubernamental. Si la retroalimentación responde a la cuestión de quién gobierna, el condicionamiento lo hace a la de qué y cuánto se gobierna.

Los extremos de este continuo —que da lugar a la teoría central de esta Parte Especial— los designaremos por el momento como liberalismo radical y totalitarismo o dirigismo absoluto. En el primer caso, el Gobierno no gobierna, es decir, es un gobierno que no produce lo que aquí estamos tipificando como producto gubernamental, que es condicionar, por razones de interés público, las decisiones de los gobernados; con lo que estos gozan de soberanía, entendida como capacidad irrestricta de decisión microadministrativa. En el segundo caso el Gobierno condiciona hasta tal punto la actividad de los gobernados que no queda en manos de éstos capacidad residual-de decisión alguna: en términos de teoría administrativa las instituciones gobernadas son ejecutoras automáticas de una planificación compulsiva, omnipresente, totalizadora y exhaustiva, que se extiende a la integridad de la acción administrativa, incluyendo cualesquiera decisiones sobre insumos, productos, tecnología, definición de roles y normatividad endógena y exógena. En este extremo, la institución gobernada pierde toda posibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, lo que significa la pérdida de su personalidad y su desintegración como sistema. Entre ambos extremos corre el continuo del intervencionismo, a partir del punto en que el Gobierno más liberal descubre la existencia de algún segmento de interés público que debe salvaguardarse mediante condicionamiento, y que se detiene en las proximidades reales del reconocimiento de la capacidad gerencial de la institución gobernada para tomar, por sí

misma, un residuo de decisiones microadministrativas que no menoscaban el interés público, por más abrumadora que pueda resultar la dosis de condicionamiento sobre el resto de su espectro decisorio.

La figura 2 representa ambos continuos en los términos reseñados. La titularidad del condicionamiento corresponde siempre a (GN), que se desplaza sobre el riel de la retroalimentación entre los topes reales de la jerarquía y la poliarquía (mayor que cero y menor que uno) sin perder su condición sistémica. La ayuda visual del diseño circular sistémico permite captar, en toda su intensidad, la importancia de lo que queremos representar con decir que el Gobierno puede "rodar" sobre ese carril manteniendo su naturaleza sistémica: es sistema porque rueda y es capaz de rodar o de desplazarse sólo mientras subsiste como sistema. Un paso más allá de los límites reales de la poliarquía y la jerarquía el sistema se disuelve como tal, porque al convertirse en dictadura impermeabiliza su frontera, dejando de ser sistema social, y al convertirse en democracia plena desaparece su frontera para confundirse con la comunidad total. Pero mientras transite dentro de los límites reales del continuo sigue operando como sistema abierto (más o menos abierto) y, por tanto como sistema social, salvaguardado del doble peligro de "caer" en el vacío antisistémico, donde le acechan la muerte por esclerosis o la muerte por desintegración.

En el segundo continuo, que representa la magnitud del condicionamiento, el Gobierno opera como sistema mientras su producto se mueva entre los límites reales del intervencionismo, es decir, mientras su producto, que es gobernar, tenga una dimensión positiva y menor que el aniquilamiento del gobernado (mayor que cero y menor que uno). También aquí acechan, a los extremos del continuo, el totalitarismo y el liberalismo radical, listos a liquidar a los gobiernos "descarriados": porque totalitarismo significa la disolución de la actividad administrativa del gobernado —esto es, su desaparición como sistema gobernable— correspondiendo entonces al Gobierno la función de administrar directamente la totalidad de los procesos administrativos que tienen lugar dentro de la comunidad; en este caso extremo, política y administración resultan ser una y la misma cosa: el gobernante, al tener que administrar todo, no necesita ya gobernar nada, y deja de ser "gobierno" para

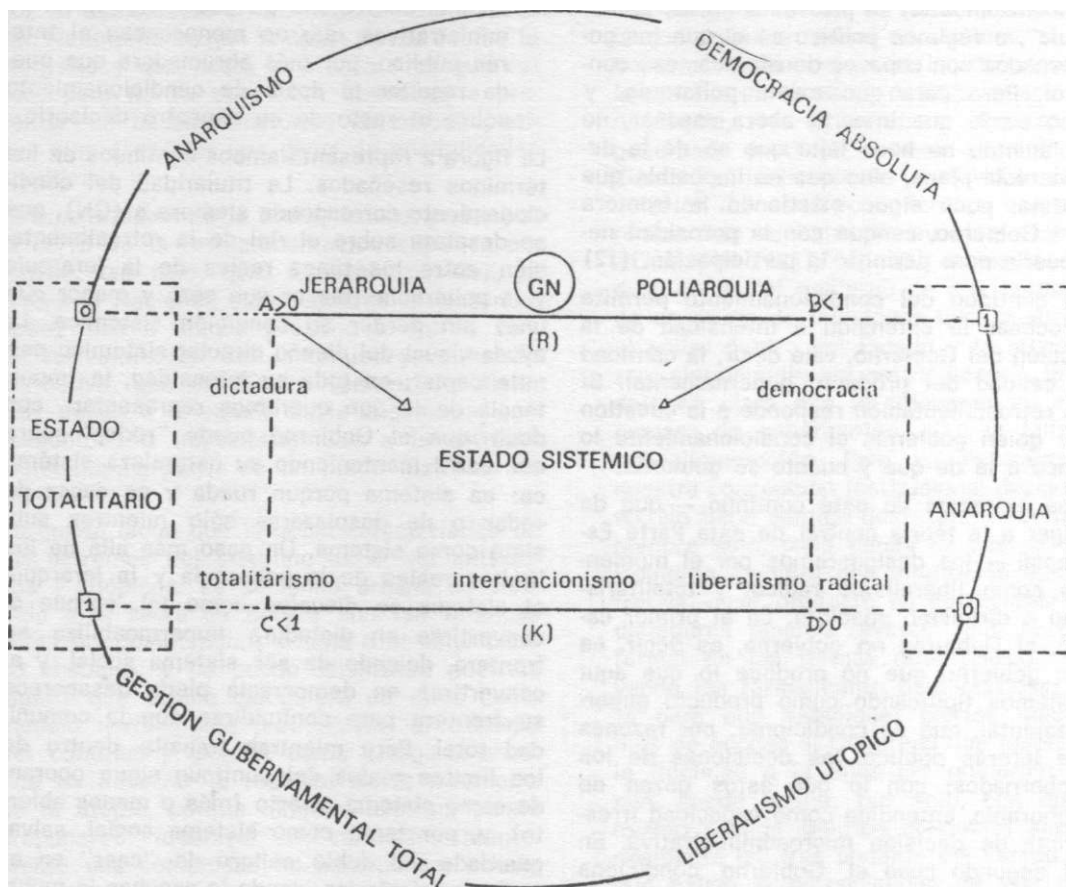


FIG. 2

convertirse en gestor universal. El condicionamiento, en efecto, sólo puede tener razón de ser cuando existe algo "ajeno" que condicionar, y quien lo gerencia todo no necesita condicionar nada, sino adecuar directamente insumos a productos según criterios de máximo rendimiento institucional. El totalitarismo supone entonces, de una parte, la confusión entre Gobierno y Estado, o, si se prefiere, entre Gobierno y comunidad o entre Estado y comunidad; de otra, la confusión entre política y administración, o entre condicionamiento y gestión y, por ende, la eliminación del concepto mismo de macroadministración; en términos sistémicos, en fin, representa la liquidación de las instituciones gobernadas por liquidación de sus fronteras, porque el Gobierno Nacional no es ya un elemento exógeno que actúa sobre las instituciones administrativas sino que se transforma nada menos que

en el elemento endógeno de su gerencia (Og). Por el otro extremo del continuo, el Gobierno descarrila en el liberalismo radical, que niega toda posibilidad de condicionamiento. Crea con ello un "Gobierno" que no gobierna, es decir una institución más, en pie de igualdad con todas las demás instituciones existentes y encargada de fabricar un tipo de productos que nada tienen que ver con la función de gobierno.

La delimitación del campo sistémico del Estado dentro del Rectángulo ABCD de la figura 2 corresponde a la delimitación de la vigencia del sistema jurídico. Nadie parece haber visto con la claridad de BODENHEIMER (1940) esta integración político-jurídica de la teoría del Estado, alejada por igual del panjuridismo kelseniano y de la limitación de la esfera del Derecho al ordenamiento de relaciones entre personas que preconizó Jellinek.

Bodenheimer define al Derecho como Mecanismo equilibrador entre el poder del gobernante y el "dóname reservé" del gobernado; como "un término medio entre anarquía y despotismo, destinado a mantener un equilibrio entre esas dos formas extremas de la vida social" (pg. 26). Su idea de continuo está explícita a lo largo de todo su libro, rechazando toda función dogmática sobre la determinación apriorística de la extensión de la retroalimentación y del condicionamiento. Su distinción entre derecho público y privado nos resulta no sólo la más iluminadora, sino la única capaz de superar el galimatías en que el derecho latino la tiene encerrada: "Para evitar la anarquía el Derecho limita el poder de los individuos particulares; para evitar el despotismo, enfrenta el poder del Gobierno. La limitación legal del poder de los particulares o grupos privados se denomina Derecho privado. La limitación legal del poder del Gobierno se denomina Derecho público. La función general de ambas ramas del Derecho es esencialmente la misma; consiste en la creación de restricciones al ejercicio arbitrario e ilimitado del poder del gobierno o del de los particulares ... El poder representa, por tanto, el elemento de lucha, guerra y sujeción; por el contrario el Derecho representa el elemento de compromiso, paz y acuerdo" (pg. 26). Acepta, con Ihering que el derecho ha tenido que ser conquistado por la lucha frente al poder dictatorial; pero pone sobre aviso de su desintegración cuando, al otro extremo del continuo, las garantías jurídicas se estratifican en favor del gobernado hasta el punto de hacer imposible la acción de gobierno. "El peligro de la anarquía consiste en la posibilidad de un abuso arbitrario de poder por parte de todos y cada uno de los individuos. El riesgo del despotismo estriba en la posibilidad del abuso arbitrario del poder por parte de un hombre. El tipo ideal de Derecho evita a la vez los dos peligros. El Derecho en su forma pura y perfecta se realizará en aquel orden social en el que esté reducida al mínimo la posibilidad de abuso de poder, tanto por parte de los particulares como por parte del Gobierno ... El Derecho privado no se realiza en su forma más pura y desarrollada si la esfera de poder asignado a los particulares y a los grupos privados es amplia (despotismo privado) o demasiado restringida (despotismo gubernamental). Allí donde el Derecho sanciona o permite la existencia de zonas de poder de individuos o grupos extraordinariamente fuertes, se aparta de su forma más

perfecta. Por ejemplo, es probable que en la moderna sociedad industrial, el reconocimiento ilimitado del derecho de adquirir la propiedad y concluir contratos pueda permitir una acumulación de poder económico en manos de individuos, grupos o asociaciones industriales, mercantiles y financieras fuertes, susceptibles de poner en peligro el régimen de Derecho. Un gran monopolio o trust, totalmente libre de limitaciones o restricciones a su poder de organizarse y darse normas internas autónomas constituiría una estructura extra-jurídica de poder privado. Un orden social dominado por un pequeño número de asociaciones monopolistas omnipotentes difícilmente puede constituir un sistema jurídico, sobre todo si el poder económico de esas organizaciones tiene e¹ suplemento del poder político ... Es igualmente cierto el caso inverso: el Derecho no puede prevalecer si los grados de poder atribuidos a los individuos o a los grupos son demasiados reducidos. En tal caso existirá un poder público abrumadoramente fuerte, que restringirá en exceso la libertad individual, impidiendo con ello el imperio del Derecho ... El Derecho requiere el reconocimiento, al menos hasta cierto grado, de los derechos individuales, contractuales, reales y familiares ... pero tiene que poner un freno al ejercicio arbitrario, sin escrúpulos y antisocial de esos derechos. El grado en que han de ser limitados los derechos contractuales y de propiedad en interés del bienestar público depende de la estructura social, siempre cambiante; ese problema tiene que resolverlo, de nuevo, cada generación... La abolición total de los derechos individuales produce un Estado de esclavos, donde el poder desnudo y antijurídico sería el instrumento principal de control social ...

Las mismas consideraciones valen para el Derecho público. Para realizar la forma ideal del Derecho el Gobierno ha de tener poder suficiente para impedir la anarquía. Hasta qué punto hayan de extenderse los derechos del Gobierno es problema que no puede resolverse de una vez por todas. La respuesta depende de la estructura social particular de cada país y en cada momento... Un Gobierno de derecho debe tener poder suficiente para evitar situaciones anárquicas, pero no gozar de un poder ilimitado. El mejor medio de lograr este fin es una constitución que especifique los poderes del Gobierno en todas sus ramas, evitando que tanto el Ejecutivo como el Legislativo incurran en abusos de poder " (pgs. 32-40).

Este magistral engarce del poder y del Derecho en una teoría jurídico-política del Estado, realizado en 1940 por un maestro norteamericano que observa simultáneamente los abusos totalitarios de la Alemania de Hitler y los desmanes que en su propia sociedad acarrea la hipertrofia de las garantías individuales —queremos creer que, aun sin nombrarlo, tiene presente el florecimiento del gangsterismo norteamericano de la época, premunido de un sistema de garantías procesales que permitía a los grandes jefes de la mafia llevar vidas respetables y retirarse en la opulencia a ciencia, conciencia y paciencia del Poder Federal y del de los Estados— se integra, perfectamente a nuestra teoría sistémica, enmarcada en el rectángulo ABCD de la figura 4. Dentro de ella hay Derecho público y privado, es decir, un verdadero sistema jurídico, tal como fue definido en la Teoría General, como interacción de normas supra e intrainstitucionales. Fuera de esa área analítica muere, por asfixia, cualquiera de las dos ramas del Derecho, hipertrofiando a la otra y desintegrando el sistema. El Estado totalitario y la anarquía del no-Estado son, así, asistémicos en toda su dimensión social: son antipolíticos, antijurídicos, antieconómicos, antisociales, confunden la política con la administración, el Derecho público con el privado, y carecen de la homeostasis, el holismo, las fronteras y la retroalimentación indispensables para poder ser visualizados como sistemas sociales abiertos.

Ahora bien, si damos todavía un paso más allá de estas cuatro acechanzas que amenazan la construcción sistémica, encontramos el curiosísimo fenómeno de que todas ellas van a parar, sin solución de continuidad, a esa especie de limbo antisistémico que es el anarquismo-comunismo y que forma esa especie de anillo que en la figura 2 circunscribe a los continuos sin tocarlos, porque no precisa de ellos. En efecto y como enseguida veremos, basta negar la existencia de esos dos continuos para que los extremos se fusionen en una amalgama propicia a toda suerte de combinaciones: para alcanzar la democracia plena es preciso gobernar antes dictatorialmente, con lo que, de la noche a la mañana, el artefacto del Gobierno-Estado pasará de ser omnipotente, a desaparecer por innecesario; para eliminar la necesidad de gobernar (es decir, para que los hombres sean realmente libres) es preciso someterlos previamente a un dirigismo centralista esclavizante; dictadura, dirigismo, democracia plena,

liberación humana plena y liberalismo radical entran directamente a jugar como eslabones de una secuencia histórica que no necesita de retroalimentación ni de condicionamiento, porque mientras el gobierno subsista será totalitario y dirigista y cuando desaparezca habrá democracia y libertad irrestrictas y consustanciales con la sociedad nueva.

Para completar este primer esbozo dejemos ahora claramente establecido que ambos continuos son absolutamente independientes entre sí; advertencia ésta tan importante como frecuentemente ignorada. Supone error grave el confundir la retroalimentación con la intensidad del condicionamiento, asimilando democracia con liberalismo y jerarquía con intervencionismo (o dictadura con dirigismo) porque, como dice ORTEGA (1926), "liberalismo y democracia son dos cosas que empiezan por no tener nada que ver entre sí y acaban por ser, en cuanto tendencias, de sentido antagónico"; se puede ser muy liberal y nada demócrata o viceversa, muy demócrata y nada liberal" (pg. 21).

En un libro anterior me he ocupado de este tema con mayor extensión para venir a desembocar en el resumen siguiente: nada tiene que ver el grado de retroalimentación con el grado de condicionamiento. El mundo antiguo fue profundamente intervencionista, tanto bajo regímenes democráticos como autocráticos; el medievo fue liberal; en el Renacimiento renació el intervencionismo y se mantuvo bajo multitud de fórmulas democráticas o despóticas; el siglo XIX volvió a mirar hacia el liberalismo, y tan liberales fueron las democracias constitucionales como los sangrientos caudillos latinoamericanos. Desde hace cuarenta años se afianza inexorablemente el intervencionismo, tanto en las democracias más acrisoladas como en las dictaduras más impermeables a la retroalimentación.

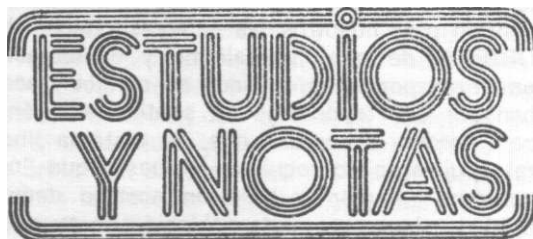
No hay, por tanto, ninguna posibilidad de relacionar verticalmente las posiciones relativas de ambos continuos: una mayor permeabilidad hacia la participación del gobernado no tiene por qué representar, en absoluto, una conquista del liberalismo, ni la ruptura de un sistema democrático tiene por qué aparejar en modo alguno un paso hacia el dirigismo. La sólida democracia norteamericana se da a sí misma un Gobierno cada día más intervencionista. Las dictaduras centroamericanas contemporáneas son probablemente mucho más liberales que las democracias nórdicas. La permanente democracia inglesa alterna sus

dosis de intervencionismo cada vez que cambia de Gobierno, es decir, cada vez que los ingleses deciden democráticamente (poliárquicamente) que es oportuno un mayor o menor grado de condicionamiento. Sobre todo esto será preciso volver, en detalle, más adelante. Queda ahora sentado que, como indican las flechas direccionales de la figura 2. desde una posición despótica el dictador puede decidir, por sí mismo, que no es necesario intervenir apenas en las decisiones administrativas de las instituciones gobernadas; y que, por el contrario, un Congreso democráticamente constituido puede aprobar tal cúmulo de legislación intervencionista que aproxime a la cercanías de su aniquilamiento a las instituciones que son gerenciadas según criterios de maximización microadministrativa. Enseguida veremos hasta qué punto Tocqueville dramatizó esta última realidad.



Pero regresemos a la figura 1, donde retroalimentación y condicionamiento aparecen como las fuerzas o elementos dinámicos que mantienen la homeostasis del Estado como sistema. Al observar el sistema estatal resulta la necesidad de una correspondencia o equilibrio entre la intensidad de ambas corrientes, so pena de que la acumulación del condicionamiento desborde la capacidad de absorción del gobernado. Podríamos decir, siguiendo un ejemplo cibernético, que la corriente que llega de (GN) a (go) debe tener una salida, escape o aliviadero, capaz, no solamente de generar una corriente en sentido contrario – de (go) a (GN) – sino de regular automáticamente, mediante una válvula al efecto, el flujo subsiguiente de condicionamiento generado por (GN). Si la corriente de condicionamiento es escasa será escasa también la necesidad de retroalimentación; pero, a medida que la corriente se intensifica será preciso dar salida a un mayor volumen de retroalimentación compensadora y asegurar, *pari passu*, la eficiencia de la válvula de regulación para graduar, en cada momento, la intensidad del condicionamiento subsiguiente.

Llegamos, por este camino, a la conclusión sorprendente de que, contra la creencia popular, un régimen dictatorial puede mantenerse con facilidad, sin crear tensiones en la comunidad política, siempre que sea liberal, reduciendo el condicionamiento a un mínimo. En el extremo, un Gobierno que no gobierna, sino que se dedica solamente a producir bienes y servicios más o menos indivisibles, puede subsistir sin retroalimentación política



alguna, en manos de una tecnocracia capaz de optar, por sí misma, por las soluciones productivas óptimas. Para hacer carreteras, encarcelar ladrones o proveer alumbrado público no se precisa "oir" al pueblo. Pero para regular, restringir, fomentar, desalentar, sustituir o complementar la acción administrativa de las instituciones gobernadas invocando el interés público es preciso "contar con ellas", si se quiere mantener la estabilidad del sistema político. En el extremo de la intensidad del condicionamiento se hace preciso extremar también la participación del gobernado, de modo que el dirigismo requeriría de un régimen de democracia plena para operar sin destruir el sistema. Volviendo a los ejemplos anteriores, Gran Bretaña y los países nórdicos deben su estabilidad política precisamente al hecho de que sus Gobiernos, profundamente intervencionistas, realizan su labor de condicionamiento porque sus ciudadanos así lo quieren, así lo expresan, y así se hacen oír. Los gobiernos dictatoriales, por el contrario, sólo logran intervenir por la fuerza y están sujetos a la amenaza de una revolución permanente.

De modo que, si bien es cierto que no tiene por qué existir ninguna correspondencia entre las posiciones relativas de los dos continuos de la figura 2 —y a que dentro de ellos cabe cualquier tipo de combinación de jerarquía-poliarquía con cualquier grado de intervencionismo— al acercarnos a los extremos resulta que la condición de estabilidad del sistema viene a ser justamente la contraria de la que siempre se ha tenido por quasixiomática. En vez de asociarse o confundirse el liberalismo con la democracia, la dictadura resulta más compatible con el liberalismo que con el dirigismo, y éste, a su vez, exige, para sobrevivir sin tensiones disruptoras, que el pueblo se pronuncie democráticamente sobre su conveniencia. Por eso GERTH y MILLS (1958) definen la "democracia totalitaria" como la ausencia de separación entre la vida pública y la privada ... cuando los Estados democráticos constitucionales tienden a la centralización de los controles en la guerra y en la paz" (pg. 205). Así es como tienen pleno sentido para nosotros las palabras citadas de ORTEGA, de que "liberalismo y democracia empiezan por no tener nada en común y acaban por ser tendencias de sentido antagónico". Porque en verdad que, un sistema liberal a ultranza no requiere —puesto que "no gobierna"— montar todo un aparato democrático e incorporar a la población en su que-

hacer microadministrativo: lo poco que tiene que hacer —carreteras y cosas similares— lo hacen los tecnócratas sin necesidad de plebiscitos. Para lo que el gobernado tiene que ser consultado es para que acepte el sojuzgamiento de sus propios asuntos por un Gobierno que invoca, para ello, el interés colectivo de los propios sojuzgados.

Bajo esta perspectiva cobra sentido el equilibrio del Estado como sistema representado en la figura 1. Por las arterias de ese sistema puede correr mucha o poca acción política; lo único que importa es que, en cada caso, los canales estén diseñados con la amplitud, profundidad y regulación necesaria para que, cuando circule mucha, no haya oclusiones ni desbordamientos.

El peligro está, naturalmente, en llegar a los extremos. Si no circula savia alguna el sistema se seca, y si circula en demasía rebasa todas las exclusas e inutiliza las válvulas de regulación. El liberalismo radical supone la muerte, por deshidratación, del Estado, porque sin Gobierno que gobierne no hay poder público ni comunidad política, sino simple yuxtaposición de acciones microadministrativas en perpetuo choque anarquista. A contrario sensu, si el condicionamiento va más allá de lo que la población está dispuesta a soportar bajo un régimen democrático, el Gobierno tendrá que modificar su política (cambio dentro del sistema) o se mantendrá en el poder como dictadura, cerrando su frontera y actuando como régimen de fuerza (cambio de sistema). En el primer caso hay un cambio del Gobierno como subsistema: en el segundo un cambio del Estado como sistema.

Reconsideremos, para concluir este esbozo, este último punto que nos obliga a operar alternativamente con los dos ámbitos sistémicos del Gobierno y del Estado. El Gobierno es sólo uno, aunque el principal —la cabeza— de los elementos que forman el Estado. Dijimos ya que los sistemas viven en moción perpetua por la doble razón de las interacciones entre sus elementos primarios y de su retroalimentación con su circunstancia. Este dinamismo incremental —o decremental— es causa y consecuencia de las interacciones entre gobernante y gobernado (no olvidemos que, lo que venimos considerando como retroalimentación a nivel del Gobierno nacional como sistema es interacción primaria al nivel del Estado como sistema, pues tanto (GN) como (go) son sus elementos endógenos), de manera que cualquier desplazamiento de (GN) sobre los dos continuos de la figura 2 repre-

senta, mientras no se descarrile de sus extremos reales, simple **camDio** incremental, controlable nomeosiaticamente por las tuerzas de cohesión del tstad. tsa motmdad interna del sistema proauce, como ya dijimos, tensión, tirantez, reacción y conflicto que resultan manejadles y reconducibles a readaptación y reajuste permanente; puede entonces haber "cambios de goDierno", sin que ello signifique un cambio en el Estado, de la misma manera que al cambiar la rueda de un automóvil tenemos una mutación del elemento que es la rueda pero el automóvil sigue siendo el mismo. Pero algo muy distinto ocurre con el cambio de Estado que rompe la homeostasis y muta radicalmente al sistema, destruyéndolo o dando paso a un nuevo sistema que no hereda ya la homeostasis del anterior, sino que habrá de generar la suya propia si quiere a su vez sobrevivir como sistema. Cuando el Gobierno Nacional se descarrila de sus continuos estamos en presencia de una mutación radical y lo que cambia entonces no es ya tan sólo la naturaleza del elemento "gobierno" sino la del Estado en su integridad. Tiene entonces sentido hablar, como ordinariamente se hace, de Estado Autoritario como contrapunto del Estado Democrático, para dar a entender que, por la vía de la mutación radical, no sólo ha variado la naturaleza de GN, sino la de E. Porque lo que ocurre entonces es que estamos en presencia de nuevos elementos y de nuevas formas de interacción entre ellos. Un "golpe de Estado" que pone fin a un "Estado Democrático" no sólo liquida los canales de interacción anterior sino la esencia misma de esas interacciones, para sustituirla por otras nuevas. Desaparece entonces la representación popular formal, y las demás fuerzas de cohesión que son propias de ese tipo de Estado, para dar paso a otras distintas, que pueden ser el carisma, el terror, la apatía política o cualquier otro mecanismo homeostático propio del nuevo sistema. Pero obsérvese que entonces no ha cambiado ya solamente (GN) sino, también, (go), es decir, que la población es "otra" políticamente hablando. Por eso a la dictadura no le basta con cambiar las características de (GN) (cerrar el Congreso, suprimir las elecciones o cambiar de cualquier manera sus normas, productos, legislación o toma de decisiones) sino que, para lograr imponerse como nuevo Estado necesita cambiar también la naturaleza política misma de la población gobernada, su esquema de valores políticos y los canales de su expresión y operación; tiene entonces que

acudir a la represión de las élites que dieron vida al sistema anterior y sustituirla por otras nuevas, capaces de aceptar el liderazgo carismático o la emascuación cívica. Pero, como tamDien dijimos en la teoría general, el que el nuevo tstad sea capaz de sobrevivir como sistema es algo impredecible visto desde la perspectiva histórica del antiguo, porque es posible que el nuevo régimen sea incapaz de vencer las resistencias de la población, en cuyo caso podrá haber un contragolpe que restablezca el orden anterior, o podrá sobrevenir una intervención extranjera que dé paso a una tercera posibilidad, o arrostrar-se el peligro de una guerra civil capaz de generar una nueva forma de consenso. Los ejemplos históricos de estas mutaciones radicales son tan conocidos que no requieren aquí mención expresa (13); pero la conclusión siempre es la misma: al descarrilar (GN) de sus continuos, todo el Estado, y no sólo el Gobierno, confronta una mutación radical, sea por las razones endógenas de una subversión de las interacciones entre gobernantes y gobernados, sea por las exógenas (retroalimentación a nivel de Estado) de la intervención extranjera (14).

Muchas otras cosas quedarían por decir, si continuásemos sometiendo la teoría del Estado al catalizador del análisis sistémico, tales como por ejemplo, los efectos de la retroalimentación con su circunstancia social e internacional. Con ello entraríamos de lleno en el campo de la teoría política, examinando situaciones tales como la disrupción, por ocupación militar extranjera, de un Estado cuyas fuerzas internas de cohesión no ponían en peligro su estabilidad en absoluto. Ello se explicaría, como también se dijo en la Teoría General, porque la retroalimentación, pese a tener que atravesar la frontera del sistema, puede llegar hasta su misma entraña y actuar con tanta o más fuerza que los elementos endógenos — rompiendo su homeostasis —, siempre que la frontera sea débil o que la fuerza exterior resulte suficientemente fuerte como para atravesarla en cualquier caso.

Sin embargo, nuestro tema no es el Estado, sino el Gobierno Nacional, y lo único que nos interesa seguir considerando son los elementos endógenos de (GN) como sistema y su retroalimentación con los demás elementos de su circunstancia que se enmarcan dentro de la órbita del Estado como supersistema. A tal fin, en la Sección siguiente examinaremos en mayor detalle las formas asistémicas o pato-

lógicas de Estado y de Gobierno {anarquismo, totalitarismo, democracia plena y liberalismo radical), para desarrollar a continuación la Teoría del Condicionamiento o Teoría del Gobierno Intervencionista, capaz de operar sistemáticamente dentro de los límites ABCD de la figura 2.

NOTAS

- (1) HELLER (1934) ha luchado por rescatar al concepto de Estado de toda idealización valorativa para dejarlo reducido a pura realidad objetiva. "La Teoría del Estado es sociológica y, como tal, ciencia de la realidad y no ciencia del espíritu" ... "es inadmisibles toda teoría del Estado que considere a éste como espíritu, idea, ideología, formación de sentido, orden normativo, abstracción, ficción o cosa parecida, con lo que le arrebatara el atributo de la realidad" (pg. 54). "El Estado no es la expresión de un contenido afectivo o de una causa psíquica, sino una realidad sociológica" ... "una forma de vida humano-social, vida en forma y forma que nace de la vida" (pg. 59).
- (2) El término "condicionamiento" ha sido usado, según nos dice MURILLO (1963) por Easton en algún texto o contexto que no ha estado a nuestro alcance. Pero Murillo nos evita la búsqueda con esta diáfana exposición: "Ante todo existe un fenómeno genérico (el poder) que consiste en condicionar la conducta de otro. Esto puede ocurrir de una doble manera: a) sin proponérselo, en cuyo caso tenemos el fenómeno que podría llamarse "influencia"; b) proponiéndoselo, en cuyo caso se tratará del poder en su más alto sentido. Dentro de este campo del poder cabe que el condicionamiento deliberado de la conducta de otro se produzca sin conciencia de ese otro, sin conocimiento por parte del que obedece, en cuyo supuesto tendremos la "manipulación". Cuando el condicionamiento deliberado de la conducta ajena se produce con conciencia del que obedece, pueden suponerse tres situaciones posibles: condicionamiento de la conducta ajena por la "fuerza", por la "persuasión" y por la "autoridad" (pg. 131). Aunque estas últimas distinciones de Easton no nos parecen utilizables para nuestro esquema, sí resulta definitiva la identificación del poder con el condicionamiento, como se desprende de cuanto ya va dicho en la Primera Parte y como se fundamentará en esta Parte Especial.
- (3) "Muchos autores, especialmente europeos, confunden continuamente ambos términos y hablan de la Teoría del Estado cuando realmento de lo que quieren tratar es de la Teoría del Gobierno" (FRIEDRICH, 1960).
- (4) Leemos en el Boletín Informativo de la OAPI, No. 1, Alcalá de Henares, Madrid, 1973, la transcripción literal de un comentario del Ex-Secretario de Estado para la Función Pública de Francia, Mr. Malaud: "... de esto ... no tienen siempre la culpa los funcionarios, sino el Estado, es decir, el Poder Político."
- (5) No deja de sorprender, sin embargo, que el propio DEL VECCHIO, después de advertir contra los peligros de confundir al Estado con cualquiera de sus elementos, llame textualmente "formas de Estado" a la trilogía clásica de monarquía, aristocracia y democracia (error que parece repetirse en otros textos académicos contemporáneos) y que afirme a continuación que "la administración comprende toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y la jurisdicción" (pg. 156). Y a continuación añade el siguiente párrafo, que acentúa la duda sobre si Estado y Gobierno son, a fin de cuentas, la misma cosa o no: "El Estado puede y debe actuar ... para proveer sobre todas las necesidades de la población..." (hasta aquí sigue llamando Estado al Gobierno). "Pero satisfacer toda esa pluralidad de necesidades... es precisamente la competencia de los órganos directivos de la administración pública, esto es, del Gobierno, así como de los órganos dependientes de cada uno" (con lo que se salva la distinción).
- (6) Tal vez la concepción antisistémica más importante sea la de DUGUIT (1911), como consecuencia de negar al Estado todo valor apriorístico o metafísico para dejarlo reducido a puro "hecho". En su afán por construir una doctrina realista y positiva, se enfrenta a JELLINEK —y, con él, a toda la doctrina idealista de la que éste trae causa— para negar cualquier Intento de construcción "sintética" y "escolástica" del Estado. El Estado no es, para Duguit, un ser, o unidad colectiva, dotado de voluntad y conciencia propia, sino el hecho concreto de la existencia, en una comunidad determinada, de un grupo fuerte (gobernante) que formula y sanciona el derecho usando legítimamente de su fuerza sobre los gobernados y organiza y controla los servicios públicos. Al negarle esencia física o metafísica al Estado se cierra la posibilidad de toda concepción sistémica, para dejarlo reducido a puro factualismo; porque los sistemas sociales —ya lo hemos dicho— no existen en la realidad objetiva, sino en la conciencia de quienes los observan y definen como tales.
- (7) La obra de GALAN es exhaustiva en el tratamiento del pensamiento de Santo Tomás.

- (8) Daría la impresión de que buen número de tratadistas que invocan la clasificación aristotélica no han leído a Aristóteles. Si el lector no lo ha hecho y se sorprende de esa definición de democracia, puede hacerlo ahora: "Hay oligarquía cuando ejercen soberanía en el régimen (no olvidemos que acaba de decirnos Aristóteles que "régimen y gobierno significan lo mismo") los que tienen fortuna; y por el contrario, democracia cuando la ejercen los que no poseen **gran cantidad de bienes** sino que son pobres. Una primera dificultad se refiere a la definición. Si ejerciese la soberanía en la ciudad la mayoría, pero ésta fuese rica, y reciprocamente, si se diese el caso de que los pobres fuesen menos que los ricos y al mismo tiempo ejerciesen la soberanía en un régimen, podría parecer que no se han definido bien los regímenes, puesto que hemos dicho que la democracia consiste en la soberanía de las masas y la oligarquía en la de un número pequeño...". (Pero) "el que sean **muchos o pocos** los que ejercen la soberanía es un **accidente** en el primer caso de las oligarquías, en el segundo, de las democracias, porque **en todas partes** los ricos son pocos y los pobres muchos... pues pocos tienen prosperidad, aunque de la libertad participen todos; y estas son las causas por las que unos y otros reclaman el poder." (Política, pg. 82). Y, más adelante, insiste en que "el régimen es una democracia cuando los libres y pobres, siendo los más, ejercen la soberanía, y una oligarquía cuando la ejercen los ricos y nobles, siendo pocos" (pg. 172). Sólo más adelante el texto sustenta la noción moderna de democracia cuando, después de afirmar que existen varios tipos de ella nos dice que: "La primera forma de democracia es la que se funda principalmente en la igualdad. Y la ley de tal democracia entiende por igualdad que no sean más en nada los pobres que los ricos ni dominen los unos sobre los otros, sino que ambas clases sean semejantes y... ambas **participen** del gobierno por igual y en la **mayor medida de lo posible**. Y como el pueblo constituye el mayor número y prevalece la decisión del pueblo, este régimen es forzosamente una democracia" (pg. 175). Pero es claro que este último texto viene ya condicionado por la afirmación anterior de que **en todas partes** los pobres son la mayoría, y que lo que hace democrático a un régimen no es el que por **accidente** gobiernen los más, sino el que gobiernen los que **no poseen gran cantidad de bienes**. (Subrayados nuestros).

- (9) También aquí el mejor camino es reproducir textualmente a Platón, para que el lector saque sus propias conclusiones sobre su relación con las formas aristotélicas:

ESTUDIOS Y NOTAS



- ¿Cuántas formas cuentas? –
 - Cinco, por una y otra parie –
 - Enuméralas –
 - Digo, ante todo, que la forma que hemos instituido es una, pero que puede dársele dos nombres. Si gobierna solamente uno se llamará el gobierno monarquía y si la autoridad está repartida entre varios aristocracia.
 - Perfectamente –
- Digo que aquí no hay más que **una sola forma** de gobierno; porque el **hecho** de que el mando esté en manos de uno o en manos de varios **no cambia nada de las leyes fundamentales del Estado** (Libro Cuarto pg. 511)...
- Así pues hay cinco especies de gobierno. Ya hemos tratado del carácter que corresponde a la **aristocracia** y con razón hemos dicho de él que es bueno y justo.
 - En efecto –
 - Nos falta ahora reconocer los **caracteres viciosos**, empezando por el que es celoso y ambicioso, formado con arreglo al modelo de gobierno de Lacedemonia y siguiendo luego con los caracteres oligárquico, **democrático** y tiránico..." (Libro Octavo, pg. 570) (Subrayados nuestros).
- (10) Santo Tomás de Aquino párese que fue incapaz de desarrollar, en baso a los textos griegos, una terminología coherente: llama democracia una veces a la forma corrupta y otras a la forma recta del régimen popular (GALAN GUTIERREZ, 1961, II, pg. 334).
- (11) Desalentadora en especial para PLATON si resucitase; pues él llegó a determinar matemáticamente que la bondad (o placer) de la monarquía es setecientas veintinueve veces mayor que la de la tiranía (Libro Noveno, pg. 599).
- (12) VITI DE MARCO (1928) plantea casi literalmente el problema en los mismos términos: una vez definidos –y bautizados como Estado Absoluto y Estado Democrático– los extremos, dice de ellos que "son dos posibilidades abstractas o casos-límite dentro de los cuales se hallan situadas todas las posibles formas mixtas que concretamente muestra la historia... porque en realidad no existe ningún gobierno absolutista en que la voluntad del Soberano deje de experimentar la influencia del ambiente y tampoco hay constitución democrática alguna en que la clase gobernante no posea una situación relativa de monopolio" (pg. 37). En la misma línea de pensamiento está Kelsen, que rechaza la trilogía griega para fijarse

en los dos polos de los tipos de Constitución democrática y autocrática: "La democracia –explica– significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia... en la que los súbditos se encuentran **excluidos** de la creación del ordenamiento jurídico... Definidos así, democracia y autocracia no son realmente descripciones de las Constituciones históricamente dadas, sino más bien representan tipos ideales. Cada Estado representa una mezcla de elementos de ambos, de tal manera que algunas comunidades se acercan más al primero de estos polos y otras al segundo. Entre los dos extremos existe multitud de etapas intermedias, la mayoría de las cuales no posee una designación específica" (1944, pg. 337). Sólo cabe añadir a esta formulación de Kelsen que no ya "la mayoría", sino ninguna posición intermedia tiene porque tener, en un continuo, Resignaciones específicas.

- (13) Permitaseme, sin embargo, traer aquí esta cita escueta: "La Guerra Civil comenzó con una tragedia puramente española, nacida en suelo español y a la manera española. Fue debida a la combinación de las dos pasiones políticas que dominan al español: dictadura y separatismo. Fue debida a la escasez de agua y al exceso de fuego en el temperamento español. Cuando el ardiente sol de España seca la tierra, ya de suyo no muy jugosa, la tierra se agrieta. Viene el extraño, ya contaminado de pasión por nuestro ambiente y dice: "Esta tierra de la derecha..." o bien "Esta tierra de la izquierda es responsable". Pero toda la tierra es una". (S. de Madañaga: "España").
- (14) Para aclarar el valor del continuo como "cambio dentro del sistema" y el de su descarrilamiento como "cambio de sistema", nada mejor que citar de nuevo a ORTEGA, esta vez a través de la segunda mano de su más connotado discípulo: "El cambio de ser algo blanco a ser negro empieza en la cosa blanca y termina cuando se ha vuelto negra. Todo cambio, al ser paso y tránsito, tiene un término del que viene y otro término al que va. El vocablo "término" dice muy bien que, cuando a él se llega, el cambio ha acabado. Ahora bien, en el ejemplo anterior el "ser negro" es realidad distinta del ennegrecerse. Entre el cambio mismo y su término hay pues, radical diferencia, o lo que es igual, el término está fuera es distinto del cambio mismo". (Prólogo de ORTEGA a la Historia de la Filosofía de BREHIER citado en la introducción de Julián Marias a la Política de ARISTOTELES).

BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDROV N.G. y otros
 1959 **Osnovy Teorii Gosudarstva i Prava**, Mezhdunarodnaia Kniga, Moscú, Traducción española titulada "Teoría del Estado y del Derecho", Grijalbo, México, 1962.
- ARISTOTELES
Política, Citas de la Trad. española del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957 (Edición bilingüe).
- BODENHEIMER, E.
 1940 **Jurisprudence**, Me Graw-Hill, New York, Citas de la Traducción española titulada "Teoría del Derecho", Fondo de Cultura Económica, México, 3ra. edición, 64.
- CARRO MARTINEZ, A.
 1957 **Introducción a la Ciencia Política**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- DAHL, R. y LINDBLOM, Ch.
 1953 **Politics, Economics and Welfare**, Harper and Row, N.Y., Citas de la edición de Harper, Torchbook, 1963.
- DILTHEY, W.
 1883 **Einleitung in die Geisteswissenschaften**, Duncker und Humblot, Leipzig, Citas de la traducción española como "Introducción a las Ciencias del Espíritu", F.C. Ec., México, 1944.
- DUGUIT, L.
 1911 **Traité de Droit Constitutionnel**, T.I. **Théorie Générale de l'Etat**, París.
- DUVERGER, M.
 1961 **Méthodes des Sciences sociales**, Press Universitaires de France (Thémsi), París, Citas de la traducción española "Métodos de las Ciencias Sociales", Ariel, Barcelona, 1962.
- ENTRENA, R.
 1971 **Curso de Derecho Administrativo**, Tecnos, Madrid, 3ra. ed. 2da. reimpresión.
- FRIEDRICH, J.C.
 1960 **Government**, en *Encyclopaedia Britannica*.
- GALAN GUTIERREZ, E.
 1961 **Ius Naturae**, Madrid, Vol. 2.
- GERTH, H. y MILLS, C.W.
 1958 **Character and Social Structure: The Psychology of Social Institutions**, Harcourt, N. York, Traducción española "Carácter y estructura social: la psicología de las instituciones sociales", Paidós, B. Aires, 1963.
- GROCIO, H.
 1625 **De iure Belli ac pacis**, Traducción española titulada "Del Derecho de la Guerra y de la Paz", Clásicos Jurídicos, Madrid, 1918.
- HELLER, H.
 1934 **Staatslehre**, Sijthoff's, Leiden, Traducción española titulada "Teoría del Estado" F.C. Ec., México, 1942, Citas de la 6ta. edición española, 1968.
- HERNANDEZ GIL, A.
 1971 **Metodología de la Ciencia del Derecho**, Vol. 2, Tecnos, Madrid.
- JELLINEK, G.
 1903 **Allgemeine Staatslehre**, Traducción española como "Teoría General del Estado", Ed. Albatros, B. Aires, 1943.
- KELSEN, H.
 1944 **Allgemeine Staatslehre**, 1925, Traducción española como "Teoría General del Estado", Editorial Labor, Madrid, 1934 y **Reine Rechtslehre**, 1934, Traducción española como "Teoría Pura del Derecho", Eudeba, B. Aires, 1971. Ambos textos fueron refundidos y reformulados por el autor en 1944 en Berkeley y traducidos al español desde el texto inglés bajo el título "Teoría General del Derecho y del Estado" por la Universidad Autónoma de México, Citas de esta 3a. edición, México, 1969.
- MacIVER, R.M. y PAGE, Ch.H.
 1959 **Society**, Rinehart & Co., N.Y., Traducción española bajo el título de "Sociología", Tecnos, Madrid, 1969, pg. 16.
- MURILLO, F.
 1963 **Estudios de Sociología Política**, Tecnos, Madrid, pgs. 14 y 131.

NAHARRO MORA, J.M.

- 1949 **"Lecciones de Hacienda Pública"**, Citas de la 3ra. edición, Madrid, 1952.

NEUMANN, F.

- 1957 **The Democratic and the Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory**, The Free Press of Glencoe, Ill. (cap. IX), Traducción española como "El Estado Democrático y el Estado Autoritario", Paidós, B. Aires, 1968.

ORLANDO, E. y JELLINEK, G.

- 1921 **La Dottrina Generale dello Stato**, Milán.

ORTEGA Y GASSET, J.

- 1921 **España Invertebrada**, Citas de la 13va. edición, Revista de Occidente, Madrid, 1963.

- 1926 **El Expectador**, Tomo V, Revista de Occidente, Madrid, 1960.

PARKINSON, N.

- 1960 **The Evolution of Political Thought**, The Viking Press, N.Y.

PLATON

- La República o lo Justo**, Citas de la Edición española titulada "Platón: Diálogos", Porrúa, México, 1972.

PORRUA, F.

- 1966 **Teoría del Estado**, Porrúa, México.

TOUCHARD, J. et al.

- 1958 **Histoire des Idées Politiques**, Presses Universitaires de France, París, 1958, Citas de la traducción española titulada "Historia de las Ideas Políticas", Tecnos, Madrid, 1970.

VECCHIO, G. del

- 1935 **Lo Stato**, Editrice Studium, Roma, Citas de la traducción española titulada "Teoría del Estado", Bosch, Barcelona, 1956.

VITI DE MARCO, A. de

- 1928 **I primi principii dell'Economia Finanziaria**, Roma, Citas de la traducción española, Editorial de Derecho Privado, Madrid, 1934.

t

apuntes